Niveau(x) d'enseignement : 0 Numéro ISN : 9370
Centre d'intérêt : 130

Vaillancourt, Raymond

Les directions régionales du Ministère de l'éducation et la déconcentration / par Raymond Vaillancourt. -- Trois-Rivières : R. Vaillancourt, 1987.
viii, 105 f. ; 28 cm.

"Projet d'intervention présenté à l'ENAP en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique". Bibliogr. : f. 102-105.

Vedette(s)-secondaire(s) : Ecole nationale d'administration publique (Québec)

Descripteur(s) : Décentralisation * Organisation administrative * Prospective

Identificateur(s) de nom : MEQ

Identificateur(s) de sujet : Déconcentration

Le but de ce projet d'intervention est d'élaborer, à l'intention de la direction régionale du MEQ à Trois-Rivières, des pistes prospectives en matière de stratégie organisationnelle tenant compte du contexte évolutif de la décentralisation et de la déconcentration. Pour ce faire, on identifie d'abord les orientations passées et présentes du MEQ en matière de déconcentration vers les directions régionales. Puis, à l'aide de l'analyse prospective, on cerne les orientations possibles du MEQ en matière de décentralisation/déconcentration et leur impact sur les directions régionales. Finalement, on propose une stratégie quant aux orientations que les directions régionales devraient privilégier dans le contexte actuel. Cette démarche s'appuie sur des lectures en matière de décentralisation et de déconcentration, des analyses de documents officiels du MEQ et sur les entrevues de six responsables régionaux et officiers du ministère

Type de document :

INIT
793

9370

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES DIRECTIONS REGIONALES DU MINISTERE DE L'EDUCATION ET LA DECONCENTRATION

par

Raymond Vaillancourt
promotion 84-88

temps partiel

PROJET D'INTERVENTION PRESENTE A L'ENAP EN VUE DE L'OBTENTION DE LA MAITRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

Trois-Rivières
novembre 1987

ENAP-MONTRÉAL
DOCUMENTATION

SOUTENU
Le à Trois-Rivières

REMERCIEMENTS

L'auteur tient principalement à remercier l'ensemble des personnes qui, au long de ce travail, ont apporté leur contribution. Tout particulièrement, M. Adrien Payette, professeur; M. Pierre-Paul Allaire, directeur régional du MEQ à St-Jérôme, avec qui les échanges et les discussions ont permis une meilleure compréhension de la situation; les directeurs régionaux et les cadres des régions rencontrées; les représentants ministériels aux bureaux du Ministère à Québec. Finalement, une pensée particulière pour M. Gilbert Royer, coordonnateur à Trois-Rivières.

AVANT-PROPOS

Le projet d'intervention de l'ENAP est une activité obligatoire à l'obtention de la Maîtrise en Administration publique. Il est l'aboutissement d'une démarche faite auprès d'un organisme public dans le but d'apporter une solution à un problème de nature administrative. Il se traduit par un rapport écrit, déposé et accepté par l'École nationale d'administration publique et l'organisme mandataire.

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS	ii
AVANT-PROPOS	iii
TABLES DES MATIERES	iv
LISTE DES TABLEAUX	vi
RESUME DES CONCLUSIONS DU PROJET	vii
1. INTRODUCTION	2
2. DEFINITION DU PROBLEME	10
3. CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIE	16
4. CUEILLETTE ET ANALYSE DES DONNEES	33
5. LES SCENARIOS DE DECONCENTRATION	64
6. RECOMMANDATIONS	84

7. CONCLUSION 91

ANNEXES

1. ORGANIGRAMME DU MEO 95

6. QUESTIONNAIRE 97

BIBLIOGRAPHIE 102

LISTE DES TABLEAUX

1. GRILLE D'ELABORATION DES SCENARIOS 66

2. GRILLE DE CONSOLIDATION DES PROBABILITES 67

3. IMPACT DES DIVERS SCENARIOS SUR LES MANDATS DES DIRECTIONS REGIONALES 90

RESUME DES CONCLUSIONS

L'effort de déconcentration du Ministère de l'Education à l'égard de ses directions régionales semble avoir atteint un plateau depuis quelques années. Les récentes modifications à l'organigramme du Ministère de même que les déclarations favorables aux directions régionales s'inscrivent dans une dynamique propre au continuum concentration - déconcentration et ne peuvent être interprétées de façon univoque.

Il faut signaler que l'approche politique actuelle est aussi à l'intervention ad hoc, par-delà les officiers du Ministère. Dans ce contexte, les directions régionales ont un poids relativement modeste dans la balance ministérielle. Des trois scénarios envisagés ("optimiste", "pessimiste" et "réaliste"), celui qualifié de "réaliste", impliquant dans une certaine mesure le satut quo, parait avoir la plus grande probabilité de réalisation.

Malgré cela, il nous apparait de plus en plus évident que la question de l'avenir de la déconcentration

du MEQ vers les directions régionales est, d'une certaine façon, secondaire comparativement à la question du leadership qui y sera exercé.

Dans toute organisation, les limites de la structure sont celles des personnes qui y oeuvrent et les limites des personnes sont fonction de la structure dont elles sont tributaires. En matière de déconcentration structurelle, cette réalité prend plus d'importance.

1. INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

Régulièrement, les notions de décentralisation et de déconcentration refont surface. Sous leur vocable se cache une réalité qui diffère, quant à sa portée, selon le contexte où ils sont utilisés ou encore selon la position politico-administrative de celui qui y fait référence.

Tout comme bien d'autres domaines, le milieu de l'éducation n'échappe pas à l'obligation de référer à ces notions pour comprendre, analyser et expliquer les changements intervenant dans sa structure. La question est d'autant plus complexe que le champ couvert par les divers palliers d'intervention gouvernementale est sujet à controverse. On a souvent dit que l'éducation n'est pas un sujet "neutre" et qu'il renvoie directement à l'échelle de valeurs d'une société et du rôle que l'Etat entend y jouer.

En conséquence, parler de décentralisation et de déconcentration dans un tel domaine n'est pas chose facile! La direction régionale du Ministère de l'Education, à Trois-Rivières, soucieuse d'adapter sa structure et sa stratégie d'intervention à un contexte teinté de changement et d'incertitude, fit appel à l'ENAP dans le but d'obtenir un avis à l'égard des tendances décelables et prévisibles dans ce domaine. L'ENAP à Trois-Rivières proposa à l'auteur de répondre à cette demande.

Trois rencontres avec le mandataire, deux avec le coordonnateur de l'Enap à Trois-Rivières, quelques conversaitons téléphoniques avec le tuteur, ont permis lors d'une rencontre tenue le 10 février 1987 entre les parties, de clarifier la problématique et de formuler le mandat suivant:

> **Elaborer, à l'intention de la direction régionale de Trois-Rivières, des pistes prospectives en matière de stratégie organisationnelle tenant compte du contexte évolutif de la décentralisation et de la déconcentration.**

Le mandat implique donc, en matière d'objectifs précis que l'on puisse:

1. identifier les orientations passées et présentes du Ministère de l'Education en matière de déconcentration vers les directions régionales.

2. cerner, à l'aide de l'analyse prospective, les orientations possibles du M.E.Q. en matière de décentralisation/déconcentration et leur impact sur les directions régionales.

3. proposer une stratégie quant aux orientations que les directions régionales devraient privilégier dans le contexte actuel.

Le présent projet d'intervention portera cependant davantage sur le processus de déconcentration que sur le processus de décentralisation. La raison majeure en est que le processus de décentralisation au Québec, comme on le verra plus loin, évolue de façon irrégulière et il serait bien hasardeux de tenter d'en prévoir les méandres. D'autant plus, qu'en ce domaine, les directions régionales du Ministère de l'Education n'ont qu'un rôle marginal. Elles sont également des

organismes déconcentrés et ont à composer avec le caractère politico-administratif de l'ensemble des dossiers en éducation et du type de gestion à saveur interventionniste que préconise l'homme politique dans ce domaine. Ce dernier élément se révèle, bien sûr, le point majeur qui module l'exécution de leur mandat

En combinant, sur le plan méthodologique, l'analyse des politiques et l'analyse prospective, nous serons en mesure de cerner les orientations actuelles et probables du Ministère de l'Education, particulièrement en ce qui a trait au rôle qu'il entend faire jouer aux directions régionales

Cette approche nous permettra d'énoncer une stratégie globale à l'intention de la direction régionale du manuel; cette stratégie pourra sans doute intéresser l'ensemble des directions régionales du Ministère. En d'autres mots, le présent projet d'intervention fournira à une direction régionale des éléments lui permettant d'articuler une stratégie globale tenant compte des mandats qui lui sont ou seront confiés et de la place relative qu'elle occupe ou occupera sur l'échiquier de l'éducation.

Par le biais de lectures en matière de décentralisation et de déconcentration, de lectures et analyse de

documents officiels du MEQ et d'entrevues de personnes-clés en ce domaine, nous serons en mesure de répondre aux objectifs visés.

Concrètement, la démarche conduira à l'élaboration de quelques scénarios probables et à la conception des stratégies conséquentes devant être privilégiées par une direction régionale. Ces stratégies pourront concerner tout autant le réseau que le Ministère de l'Education lui-même, le but étant de permettre à une direction régionale de bien se situer à l'intérieur du Ministère et ce, de façon réaliste, au-delà du discours.

Nous prenons la peine, dans les pages qui suivent, de tracer un tableau, le plus complet possible, de la situation des directions régionales. Ces directions régionales, au nombre de onze, ont pour mandat officiel de réaliser les activités qui découlent du mandat confié au sous-ministre adjoint aux Réseaux. En un sens, bien qu'elles relèvent directement du sous-ministre adjoint, les directions régionales composent avec la direction de la coordination des régions, laquelle assiste le sous-ministres adjoint dans sa charge de direction et de coordination des directions régionales.

De façon plus concrète et tel que décrit dans le document "Descriptions des mandats des secteurs et unités du MEQ"(sept.1985;28-29) , les directions régionales:

". participent, à l'intérieur d'une programmation annuelle convenue avec les autres unités concernées, aux travaux de conception des autres unités administratives du Ministère en matière d'activités éducatives et en matière de ressources humaines, matérielles et financières et de gestion scolaire.

. implantent les lois, règlements, les politiques et programmes ministériels.

. réalisent les activités et les opérations courantes nécessaires pour la gestion efficace des réseaux d'enseignement.

. participent, à l'intérieur d'une programmation annuelle convenue avec les autres unités administratives du Ministère, à l'élaboration des programmes de communication pour les dossiers majeurs du Ministère et développe des programmes régionaux de communication.

. allouent, dans le cadre des opérations déconcentrées, les ressources humaines, matérielles et financières aux organismes du réseau d'enseignement public.

. répondent aux demandes du public et développent des programmes régionaux pour y donner suite.

. réalisent les communication de gestion et la coordination des autres types de communication avec les différents intervenants des réseaux d'enseignement.

. développent la concertation régionale des actions des commissions scolai-

res, des associations du milieu et des organismes gouvernementaux.

. réalisent le suivi et le contrôle des lois, règlements, politiques, plans et programmes ministériels.

. contribuent aux opérations d'évaluation du fonctionnement du système scolaire notamment pour le relevé, l'agrégation et l'analyse des données.

. informent les autres unités administratives du Ministère des besoins et du vécu des régions."

Dans leur ensemble, les directions régionales sont dotées d'un budget de 14,6 millions, ce qui représente un peu plus de 10% du budget du Ministère de l'éducation. Quant aux effectifs, la directions régionale de Trois-Rivières, par exemple, est passée de 27 employés/cadres en 1983-1984 à 22 en 1987-1988. Cette situation est fidèle à celle de l'ensemble des directions régionales. Il importe cependant de noter que des variations sensibles peuvent apparaître d'une direction régionale à une autre en ce qui concerne la réalisation concrète des mandats. Dans certaines circonstances, certaines se voient confier des mandats additionnels, ad hoc, alors que d'autres se voient retirer l'exercice de certaines responsabilités.

2. DEFINITION DU PROBLEME

2. DEFINITION DU PROBLEME

Jusqu'à tout récemment (novembre 1986), les directions régionales du Ministère de l'Education relevaient d'une direction générale des régions, laquelle répondait de son mandat au sous-ministre adjoint aux réseaux. A l'automne 1986, le sous-ministre adjoint aux réseaux informait les directions régionales qu'elles relèveraient directement de lui, tout en instituant une direction de la coordination des régions.

A cet égard, selon l'interprétation que l'on donne aux différents gestes posés par les hautes autorités du Ministère de l'Education, en particulier depuis le bilan fait en 1984 (Le Bilan de Santé du MEQ pour ses vingt ans, 16 mai 1984, 43p.), il se peut que les orien-

tations à venir concernant les directions régionales aillent soit vers une augmentation soit vers une diminution de la déconcentration à leur égard.

En effet, il est possible que la décision sous-ministérielle reflète un changement de cap important ou découle d'une évolution dans le rôle et mandat dévolus aux directions régionales. Il est possible également que cette décision renvoie à une intention de mieux coordonner, au niveau central, les interventions en régions. C'est à cet examen de la réalité que le présent projet d'intervention entend s'attarder.

Le sujet est d'autant plus important que depuis juin 1977, année de leur création, les directions régionales ont vu leur rôle et leur mandat subir un certain nombre de modifications. Eléments déconcentrés, les directions régionales ont eu à composer avec les organismes réseaux, c'est-à-dire les commissions scolaires, dans un contexte qui a oscillé et oscille encore, selon une dynamique somme toute normale, entre la centralisation et la dé-centralisation.

De plus, il n'est pas évident, si l'on se fie à place qu'elles occupent dans l'organigramme du Ministère, que les éléments centraux de ce même Ministère aient reconnu une place significative aux directions

régionales. Par-delà les déclarations officielles, notamment celle du sous-ministre M. Thomas Boudreau, à l'occasion de la réunion des cadres du MEQ tenue à Québec le 26 février 1987, et dans laquelle il souligne que (BOUDREAU,1987:7):

> "(...)Les directions régionales doivent être impliquées dans les processus de réflexion et de décision qui sont à l'origine de nos politiques et de nos programmes".

il nous faut envisager la réalité telle qu'elle nous apparait.

La décision gouvernementale de décembre 1984, à l'effet de scinder le Ministère de l'Education d'alors en créant un Ministere de l'Enseignement supérieur et des sciences, obligeait ledit Ministère à se requestionner. Ce questionnement porta, comme on le verra plus loin, sur la taille et le rôle réel du Ministère. De plus, il devenait impérieux, en contexte de compressions budgétaires, que ce dernier se recentre sur sa mission propre de planification et d'élaboration des grandes orientations en matière d'éducation primaire, secondaire et d'éducation aux adultes. C'est d'ailleurs souvent dans un contexte d'établissement de priorités que l'on mesure vraiment la place qu'occupe réellement chaque élément d'un système !

Les directions régionales ne pouvaient, elles non plus, échapper à ce questionnement, en raison de leur place au sein du Ministère. Il devient essentiel pour celles-ci de déceler les intentions réelles du Ministère, dont elles font partie, en matière de pouvoir ou de responsabilités qu'il entend leur déléguer ou réserver au niveau central. Voir clair en ce domaine n'est pas une mince tâche ! Mais beaucoup d'énergies pourraient être dépensées en pure perte si elles n'étaient pas basées sur des attentes réalistes quant à l'avenir des directions régionales.

Selon la probabilité de tel ou tel scénario, la direction régionale du mandataire, de même que les autres directions régionales, devront trouver leur terrain de manoeuvre à l'intérieur de ces changements afin soit d'être plus à même de répondre à ce que l'on attendra d'elles, soit d'être plus en mesure d'influencer les décisions les concernant.

La présente étude a donc pour but de déceler ces scénarios probables à travers les dits, les écrits, les faits et gestes de personnes déterminantes dans le réseau de l'Education. Ces scénarios devraient permettre de situer, sur un continuum, l'avenir prévisible des directions régionales. En terme de questionnement, il nous faut trouver la réponse ou les réponses proba-

bles à la question suivante: les directions régionales sont-elles ou seront-elles des unités administratives dynamiques, jouissant d'une marge de manoeuvre raisonnable ou sont-elles ou seront-elles des relais fidèles d'exécution d'opérations guidées par les unités centrales du Ministère ?

1. FORMULATION DU CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIE

FORMULATION DU CADRE CONCEPTUEL
ET METHODOLOGIE

Revue de la littérature:

1.décentralisation/déconcentration.

Depuis les années soixante-dix, la mise sur pied d'un bon nombre d'organismes à responsabilités territoriales ou encore de régies à programmes spécifiques a remis à l'ordre du jour la discussion autour du tandem centralisation-décentralisation.

De la centralisation, certains comme BORGEAT (1982:30) ont dit qu'elle peut être définie comme:

> "(...)un procédé d'organisation qui rassemble toutes les compétences au sein d'un organe central qui, directement, ou par l'intermédiaire d'agents

sur lesquels il exerce un pouvoir hiérarchique, est le seul à prendre des décisions au nom de l'Administration".

A l'inverse, la décentralisation serait de reconnaître, selon le même auteur (1982:30):

"aux organes non centraux, en fonction d'un objet spécialisé ou d'un critère géographique, le pouvoir de prendre des décisions et d exercer des compétences qui leur sont propres".

Pour des auteurs comme LAJOIE (1968:332p), en régime d'administration publique, la centralisation prend une teinte fortement hiérarchisée:

"Le pouvoir de décision est concentré au sommet de la hiérarchie, entre les mains du ministre. Les échelons ne font que transmettre et exécuter: transmettre les questions de l'endroit où elles se posent jusqu au ministre compétent pour les trancher, transmettre dans le sens inverse la décision ministérielle, exécuter les tâches concrètes selon les ordres reçus. Ainsi, par la centralisation, une volonté unique, partant du centre de l'Etat, se transmet jusqu'aux extrémités du territoire".

Quant à la décentralisation, elle pourrait être, selon DEBBASH (1968:355), soit technique, soit territoriale:

"Lorsque la personnalité morale est conférée à un service déterminé détaché, de ce fait, de la masse des services de l'Etat, l'établissement public ainsi constitué témoignerait d'une décentralisation technique. (...)La décentralisation territoriale est une réparti-

tion des affaires administratives commandée par la diversité sociale, et donc politique, du pays sur l'ensemble du territoire. La décentralisation technique correspond aux exigences d'une répartition harmonieuse des fonctions entre les différentes branches de l'Administration. La première répond à des aspirations politiques, la seconde à un souci d'efficience. Cela explique que l'idée d'autogestion soit moins prononcée dans la décentralisation technique que dans la décentralisation territoriale".

Compte-tenu des éléments ci-haut mentionnés, il est possible de signaler les points de comparaison et les points de divergence entre la décentralisation politique et la décentralisation administrative, tels qu'on peut les discerner à la lecture des auteurs précédents.

points communs de convergence:

. personnalité juridique propre ou à tout le moins constitution législative.

. délégation du pouvoir de prendre des décisions relatives à l'exercice d'une ou plusieurs missions de l'Etat.

. délégation des responsabilités nécessaires en vue d'assurer l'exécution d'une ou plusieurs missions de l'Etat.

. rupture du lien hiérarchique.

points spécifiques ou de divergence:

. décentralisation politique: pouvoir fiscal, pouvoir de réglementation étendu, per-

sonnes élues.

. décentralisation administrative: aucun pouvoir fiscal, pouvoir de réglementation restreint ou nul, personnes nommées.

De son côté, GELINAS (1975) ajoute une distinction supplémentaire en parlant de décentralisation uni- ou multi- fonctionnelle selon que l'organisme décentralisé se spécialisae dans un ou plusieurs secteurs d'activités. A cet égard, les **commissions scolaires seraient des organismes décentralisés politiquement et unifonctionnels.**

En ce qui concerne la déconcentration, on peut dire qu'elle consiste essentiellement en la dispersion géographique ou fonctionnelle d'agents administratifs relevant de l'organisme central. C'est-à-dire que l'organisme déconcentré et l'organisme central forment une seule et même personnalité juridique; l'organisme déconcentre n'a aucun pouvoir réglementaire ou fiscal; ses titulaires ne sont pas nommés ou élus mais recrutés; on lui délègue des pouvoirs administratifs mais pas les responsabilités correspondantes; la gestion de l'ensemble est assurée par le pouvoir central. Finalement, selon DUFAULT (1979:20):

> "[...]en régime déconcentré, le chef suprême de l'organisation conserve toujours et de façon immédiate les responsabilités de toutes les actions prises par ses agents administratifs, peu

importe la délégation d'autorité dont ces derniers sont investis. Dans ce contexte, seuls des pouvoirs sont délégués, et non des responsabilités".

Cependant la question fondamentale en ce domaine est reliée davantage au processus qu'à la terminologie. Dans un récent article, LEMIEUX (1986:312) y fait directement référence:

> "On ne peut parler de décentralisation que par rapport à un centre.(...)Un processus donné peut être décentralisateur et centralisateur en même temps. Cela arrive quand un gouvernement supérieur décentralise certaines activités au profit d'un gouvernement régional, tout en centralisant entre les mains de ce gouvernement des activités auparavant exercées par des gouvernement locaux. (...) Il faut distinguer entre l'officiel et l'effectif."

Quant à la déconcentration, LEMIEUX (1986:313) nous renvoie à la notion de transfert de contrôle dans des bureaux régionaux. Mais il faut cependant comprendre que le terme "contrôle" doit être interprété au sens anglais du terme, c'est-à-dire "le pouvoir de contraindre des activités selon ses fins, et cela malgré la résistance ou le contre-pouvoir éventuel d'autres acteurs". Cette compréhension est fondamentale pour apprécier le véritable degré de déconcentration. En conséquence, l'interprétation et l'analyse doivent tenir compte que, comme le rappelle LEMIEUX (1986:317), "les phénomènes de centralisation et de décentralisation

sont de nature systémique, et que les choix qui les fondent renvoient sans cesse les uns aux autres".

Ainsi, dans une certaine mesure, le degré de décentralisation est fonction de la force qu'un Etat entend conserver vis-à-vis, par exemple, les régions et cela pourrait expliquer que même si administrativement la décentralisation devient valorisante, politiquement la déconcentration paraît plus acceptable à l'Etat et aux hommes politiques. Dans les faits, chaque parcelle de l'Etat qui serait décentralisée serait une partie du pouvoir qui échapperait aux politiciens de cet Etat et ce, au profit de politiciens locaux. Il en serait de même en ce qui concerne le niveau de déconcentration. Un homme politique, de même qu'à l'intérieur d'un ministère, un sous-ministre, recherchent non pas moins de pouvoir mais des moyens d'accentuer celui qu'ils possèdent. Rares sont donc les hommes politiques qui, tout en se disant favorables à la décentralisation, la poursuivent réellement !

Comme le signalait PADUIN (1980:576):

> "Pour être acceptée, la décentralisation suppose une coalition entre les personnes qui gagnent de l'autorité et du pouvoir du fait d'une nouvelle structure d'organisation. Si cette coalition ne se forme pas, la nouvelle structure n'obtiendra même pas le support nécessaire pour que s'amorce son implan-

tation".

Rien ne nous empêche de penser que la même chose peut s'appliquer à toute réorganisation administrative d'un ministère qui souhaite tenir compte davantage des bureaux régionaux. Il y aurait là, en langage économique, un rapport entre l'offre et la demande pour une plus ou moins grande déconcentration. Il s'agit également du résultat d'un rapport de force entre un organisme central et ses bureaux régionaux. Le degré de déconcentration risque davantage de découler d'une négociation entre partenaires que du désir ou de la volonté d'une seul des parties en présences. C'est d'ailleurs le langage que nous tenait M. Roland Parenteau dans une rencontre qu'il nous accordait en janvier dernier.

Ce dernier soutient que "plus le gouvernement est formé de personnes ayant un haut niveau de formation, plus il a tendance à être interventionniste; en conséquence, moins il déconcentre. Cela ne l'empêchera pas de tenir un discours laissant croire à la décentralisation ou à la déconcentration". Ainsi, on peut tester le niveau de décentralisation/déconcentration par l'intensité des mesures de normalisation et/ou de standardisation ou encore par la différence entre l'intention et la réalité en matière de réduction

d'effectifs dans les ministères.

A la limite, nous pourrions avoir l'illusion d'une décentralisation/déconcentration si nous ne prenions pas garde à ce que la législation permet réellement de faire, particulièrement en matière budgétaire. Le poids des structures est aussi important et, à cet égard, les structures régionales servent davantage, comme nous l'affirmait Roland Parenteau, à maintenir qu'à accroître le niveau de décentralisation.

Finalement, il ne faut pas oublier l'interaction entre le politique, intéressé à créer des programmes, et l'administratif à qui en incombe la gestion. Le système administratif n'est guère intéressé, rappelle PARENTEAU (1987), à déconcentrer; il y est même, dans la plupart des cas, opposé. L'ensemble de ces éléments feront donc l'objet d'une vérification à travers les divers documents du Ministère de l'Education.

2. Analyse de programmes.

De l'analyse des programmes et/ou des politiques, nous empruntons la phase de cette analyse qui touche principalement l'évaluation d'une politique ou d'un programme, laquelle est selon BELLAVANCE (1985;207):

> "[...] une tentative d'observation prospective ou rétrospective d'une politique, d'un processus, d'une activité, en vue de porter un jugement sur sa valeur par rapport à des paramètres établis."

Cette évaluation peut avoir une teinte académique ou administrative. Envisagée sous son angle académique, elle nécessiterait l'utilisation de modèles théoriques hautement sophistiqués et complexes. Appliquée intégralement, elle serait, selon le même auteur (1985:218):

> "excessivement difficile à traduire au plan pratique. Ou, à tout le moins, les coûts, pour ce faire, seraient - ou pourraient être - supérieurs aux bénéfices que les gestionnaires en retireraient".

Vue sous son angle administratif, c'est-à-dire tenant davantage compte de la réalité quotidienne du gestionnaire, elle serait plus réaliste mais alors ce serait l'intégrité des notions d'efficience et d'efficacité qui souffrirait d'un accroc, ces dernières notions ne pouvant être employées parfaitement.

En conséquence, BELLAVANCE (1985:233) propose donc un "modèle" selon lequel:

> "l'évaluation se fait en fonction des besoins de ceux qui la font et souvent aussi de ceux qui la commandent. Qui plus est, les dimensions qui sont retenues, en pratique, varient en fonc-

tion des valeurs tant de l'analyste que du commanditaire".

On rejoint ainsi quelques principes de base en matière d'efficacité organisationnelle.

Il nous faut aussi échapper à deux illusions: la première de penser que l'évaluation des politiques et des programmes doive nécessairement être exhaustive; la seconde de croire qu'elle doive être quantitative. (BELLAVANCE, 1985:234,238)

> "Il est illusoire, en effet, de penser que la seule évaluation digne de ce nom doive être une évaluation de type quantitatif. Dans le secteur public surtout - où les notions mêmes d'activités, de productions et de résultats sont beaucoup plus problématiques que dans le secteur privé à but lucratif - il y a intérêt à utiliser une évaluation plus qualitative, voire une évaluation basée sur les perceptions des clientèles desservies".

> "(...) l'évaluation qualitative qui porte, en partie, sur la qualité du design ou du contenu des politiques et, en partie, sur l'implantation et la gestion de celles-ci est susceptible d'intéresser et d'aider autant le gestionnaire et le chercheur universitaire qu'une évaluation rigoureusement quantitative et forcément limitée".

3. Analyse prospective.

Afin de bien utiliser l'apport de l'analyse prospective, il importe d'avoir de celle-ci une image

adéquate. A cet égard, le texte de JULIEN, LAMONDE et LATOUCHE (1975:253-281) est fort explicite et mérite que l'on s'y attarde. Après avoir fait la distinction entre la planification traditionnelle et la planification stratégique, les auteurs précisent ce qu'est la méthode des scénarios: (JULIEN et al., 1975:254)

> "On peut définir la méthode des scénarios comme une démarche synthétique qui, d'une part simule, étape par étape et d'une manière plausible et cohérente, une suite d'événements conduisant un système à une situation future, et qui, d'autre part, présente une image d'ensemble de celle-ci."

Ils attirent aussi notre attention sur les deux types de scénarios: exploratoires et d'anticipation. Ainsi (JULIEN et al.,1975:256,258):

> "Alors que les scénarios exploratoires vont du présent au futur, les scénarios d'anticipation suivent le cheminement inverse. Pour cette raison, les seuls scénarios qui sont, par leur essence, prospectifs, sont les scénarios d'anticipation. (...)
>
> Un scénario d'anticipation est supérieur au scénario exploratoire, puisqu'il définit ouvertement un ensemble d'objectifs à atteindre et fournit donc clairement une clef pour décoder, expliciter et circonscrire les diverses formes de subjectivité qui font nécessairement partie du contenu du scénario."

Sur le plan méthodologique, il importe de rappeler que cette approche nécessite, dans son opérationnalisation, trois étapes (JULIEN et al.,1975:273-274):

"(...)l'établissement d'une base qui décrit la situation présente, le déroulement d'une sorte de logique qui nous permet d'établir le lien entre le présent et le futur et, troisièmement, la description de l'image terminale à laquelle le scénariste est arrivé ou veut arriver. (...) Le problème qui se pose alors est de dépasser l'étude descriptive et sectorielle pour arriver à une explication qui soit globale."

C'est donc cette démarche qui sera utilisée afin de décrire les scénarios probables en matière de décentration vers les bureaux régionaux du MEQ. Comme le souligne cependant ces mêmes auteurs (JULIEN et al.,1975:278), la qualité du scénario sera fonction de sa cohérence. Celle-ci sera assurée:

"(...)Avant tout par l'utilisation d'un raisonnement de type synchronique qui s'applique dans un cadre temporel et s'apparente à la construction d'un puzzle...(qui) intervient pour charpenter une image dont on connait quelques éléments...(et qui) permet de remédier, grâce à l'imagination et aux contraintes de cohérence, aux pertes d'information entraînées par l'écoulement et l'éloignement de l'avenir."

Cadre conceptuel.

A cet égard, notre cadre conceptuel d'analyse empruntera donc à deux types d'analyse: l'analyse de

politiques et l'analyse prospective. De l'analyse de politiques, nous utiliserons non pas toute la démarche, laquelle ne serait guère appropriée dans les circonstances mais une partie de cette approche, telle qu'énoncée plus haut, appliquée principalement à l'évaluation de la réalité et du processus de déconcentration dans les bureaux régionaux du Ministère de l'Education. En d'autres mots, nous comparerons la réalité, touchant les directions régionales, telle que décrite dans les documents officiels du Ministère de l'Education et la réalité telle qu'elle est perçue par ceux-là même qui la vivent, en l'occurence les directeurs (directrices) régionaux et les représentants du Ministère.

Quant à l'analyse prospective, elle servira à l'établissement de scénarios visant à "découvrir" qu'elles seront les orientations probables, au Ministère de l'Education, en ce qui a trait à la déconcentration vers les bureaux régionaux. Nous ferons alors davantage appel à une approche de type perceptuelle car comme le signale GODET (1986:153):

> "A la limite peu nous importe de savoir si telle ou telle réponse est fiable et donne une prévision juste, du point de vue de la prospective, ce qui compte peut-être le plus c'est de repérer quelle est, à tort ou à raison, l'image que se fait de l'avenir chaque expert interrogé (en principe plus ou

moins représentatif d'un groupe d'acteurs!, car c'est en fonction de cette image du futur que chaque acteur se détermine dans le présent."

Méthodologie utilisée.

La méthodologie utilisée empruntera donc le cheminement suivant:

1. lecture critique et analytique des principaux documents internes du Ministère de l'Education, produits au cours des dernières années (1984-1987);

2. rencontres d'experts en matière de décentralisation/déconcentration et en matière d'analyse prospective;

3. rédaction d'un questionnaire semi-structuré préparatoire aux rencontres de personnes-clés du réseau de l'Education et visant à connaître leur perception en ce qui concerne la déconcentration au Ministère de l'Education;

4. rencontres de divers intervenants reliés au Ministère de l'Education: cadres des directions régionales, haut-fonctionnaires du Ministère;

5. application du cadre conceptuel aux éléments ainsi colligés afin d'en extraire des scénarios et les recommandations en découlant.

Le choix des questions retenues, pour les rencontres avec les personnes interrogées, s'est effectué sur la base suivante:

a. limiter les questions à un nombre restreint, permettant de réaliser l'entrevue en-deçà d'une heure;

b. retenir les questions permettant de connaître la "perception" des personnes interrogées sur la déconcentration, selon un continuum;

c. écarter toute question susceptible d'orienter les réponses dans un sens précis;

d. un pré-test dudit questionnaire a été fait auprès du mandataire afin de valider sa pertinence.

La méthodologie aura ainsi le mérite de joindre un élément d'analyse de ce qui a été ou est écrit concernant les directions régionales, un élément de confrontation des déclarations sous-ministérielles en regard de la déconcentration avec un élément de perception de divers intervenants quant au rôle réel dévolu aux unités déconcentrées du Ministère de l'Education.

Limites de l'étude.

Il va sans dire que l'auteur de ce projet n'a pas la prétention d'être un prospectiviste de première ordre! En conséquence l'utilisation de cette méthode, comme celle de l'analyse de politiques, a surtout pour objet d'assurer la démarche d'une certaine rigueur méthodologique. Celle-ci devrait permettre au mandataire de mieux jauger la portée réelle des conclusions.

Il est évident, cependant, que l'étude n'a pas

pour but de revoir l'organisation actuelle du MEQ, d'analyser la pertinence ou la non-pertinence d'une déconcentration dudit Ministère, ou encore d'approfondir les liens ou l'absence de liens entre les directions régionales et les commissions scolaires. L'étude vise uniquement à clarifier, sur la base de la perception des intervenants-clés, l'avenir probable des directions régionales comme entités déconcentrées.

L'approche choisie, à mi-chemin entre l'objectivité (analyse de textes) et la subjectivité (perception des intervenants) n'a pas, au sens étroit du terme, un caractère scientifique. Sa rigueur est surtout fonction de l'écho et de la crédibilité qu'elle reçoit auprès des personnes ayant participé à l'étude. D'ailleurs, en analyse de programmes, tout comme en analyse prospectiviste, l'objectivité pure n'est pas bonne conseillère! Par certains côtés, le mélange des deux méthodes donne un caractère impressionniste au travail. Tout comme en peinture, il faut un peu de recul pour mieux apprécier l'ensemble du tableau! Autrement, on n'y voit que des taches!

ENAP-MONTRÉAL
DOCUMENTATION

4. CUEILLETTE ET ANALYSE DES DONNEES

CUEILLETTE ET ANALYSE DES DONNEES

Le présent chapitre vise principalement, par le biais de l'analyse factuelle de documents internes du Ministère de l'Education, à discerner un certain nombre d'orientations ou de tendances touchant la place relative devant être accordée aux directions régionales. Ces écrits devraient nous permettre de suivre le cheminement de la pensée du Ministère par rapport à la déconcentration. Cette étape, essentielle pour bien comprendre le présent, préparera les entrevues à l'aide d'un questionnaire auprès de personnes-clés. La confrontation de ces deux types de données facilitera l'analyse de type prospective.

LES DOCUMENTS ECRITS

Concrètement, à la lecture des documents internes, nous aurons en tête deux préoccupations principales:

1. Les instances supérieures du Ministère de l'Education sont-elles officiellement préoccupées par un désir de déconcentrer leurs services en région et ainsi responsabiliser davantage les directions régionales ?

2. Si la réponse est affirmative, retrouvons-nous, au delà du discours, cette préoccupation dans le vécu même du Ministère et dans les mandats dévolus à ces divers paliers ?

Les éléments se rapportant à ces questions seront extraits de la lecture et l'analyse de documents écrits entre 1984 et 1987. Le choix de cette période correspond, pour le début, à l'année où le Ministère entrepris son bilan peu avant que naisse le Ministère de la technologie et de l'enseignement supérieur.

Bilan de santé du MEQ pour ses vingt ans (rapport du comité sous-ministériel sur l'examen des fonctions et de la taille du ministère de l'Education), 10 mai 1984:43p.

Dans ce document, réservé au Ministère, et déposé le 10 mai 1984, le comité sous-ministériel sur l'examen des fonctions et de la taille du ministère de l'Education trace le bilan de santé du MEQ pour ses vingt ans.

A l'occasion de ce bilan, et dans un souci de recentrer le Ministère sur sa vocation spécifique, le comité a pour mandat (1984:7):

> "(...)d'examiner les structures et les opérations du MEQ dans une préoccupation de recentration sur ses missions essentielles. Ce mandat commandait une volonté de délestage et, par voie de conséquence, une réduction des effectifs dans plusieurs unités administratives".

Le comité examine également "l'opportunité de confier certaines opérations à des instances décentralisées (p.9)" Il questionne la pertinence de telle ou telle activité en la reliant avec la mission essentielle du MEQ. Il s'interroge sur le double emploi pos-

sible entre certaines unités administratives et les directions régionales. Dans un premier temps, le comité sous-ministériel constate que l'appareil est complexe (1984:16):

> "(...)non seulement à cause de la multiplicité des unités administratives, mais surtout à cause de leur rattachement à la ligne d'autorité et des courts-circuits qui résultent de leur position relative. (...)Trop peu de décisions (finales dans leur ordre) peuvent être prises aux niveaux inférieurs d'autorité".

Pour le comité, ceci explique évidemment le déséquilibre dans les effectifs du MEQ tout autant que leur dimension même. Plus encore que ce constat, l'intérêt du rapport réside dans ses recommandations particulièrement en ce qui concerne notre propos (1984:23).

> "La volonté réelle de décentraliser, d'une part, la confiance dans la créativité et l'expérience de ses partenaires, d'autre part, doivent amener le MEQ à développer sa responsabilité de confirmer par opposition à la tendance à vouloir tout faire, à imposer et à généraliser d'en haut.(...) Dans l'image que le MEQ donne de lui-même on doit pouvoir reconnaître le lien entre ses fonctions, ses interventions et ses missions essentielles. Ce lien doit également être visible dans son organisation interne et se refléter, notamment, dans son propre organigramme".

En conséquence, lorsqu'il est question de réduction d'effectifs, le comité rappelle que ces allège-

ments ne doivent plus être "saupoudrés au seul prorata" mais toucher davantage les secteurs "de l'administration et du primaire-secondaire (p.31)". L'important, aux yeux du comité, est de réduire le nombre de niveaux ou de relais de décision et d'autorité au Ministère (1984:32).

Mais notre attention doit surtout être attirée par les aspects du rapport qui concernent les directions régionales. Tout en recommandant que (1984:34):

> "la direction générale des régions reconduirait et déploierait l'actuelle direction générale des réseaux: la nouveauté réside ici dans son détachement du primaire-secondaire, lequel traduit une modification du rôle des unités régionales et une nouvelle prise en compte des réalités régionales".

Le comité soutient qu'il faut mettre "rapidement en oeuvre une opération vigoureuse de délégation de responsabilité (1984:35)" et que la véritable mutation attendue n'est pas vraiment structurelle; elle est "culturelle (1984:38)".

En abordant plus particulièrement la question des directions régionales, le document se fait plus explicite quant à la place que l'on doive leur réserver (1984:42).

> "La prise en compte de la réalité

régionale est d'ailleurs amorcée depuis 1964. Le mouvement a été renforcé en 1976 avec la création des directions régionales. Il doit être maintenu, en tenant compte des paramètres suivants.

. Il importe de préciser le rôle des directions régionales - qu'il conviendrait peut-être de nommer autrement que du terme de "direction". Deux points de référence sont ici à mentionner. Le premier, c'est que les directions régionales participent, en région, de la mission du MEQ: orienter, développer, confirmer, coordonner, évaluer. La dimension majeure de leur intervention, c'est la coordination et la concertation. Le second point de référence est le triple volet de l'action régionale du Ministère: mission de suivi et de contrôle de certaines opérations dans le cas du primaire et du secondaire, mission d'information et de rétro-information pour l'ensemble des ordres d'enseignement, mission de coordination et de concertation pour certains dossiers (formation professionnelle, éducation des adultes) concernant l'ensemble des ordres d'enseignement.

. Les directions régionales constitueraient un détour coûteux et inutile si elles n'étaient que de simples courroies de transmission. Elles ne seront crédibles et efficaces, à leur propres yeux et vis-à-vis de leurs interlocuteurs, que si elles disposent d'un pouvoir final dans leur ordre; que si elles peuvent terminer les opérations qu'elles entreprennent. En clair, les directions régionales ne doivent pas doubler les commissions scolaires ni être doublées par la direction générale des régions".

En résumé, ce document souligne que:

1. le Ministère de l'Education, en se recentrant sur sa mission essentielle, a intérêt à tenir

compte des réalités régi

2. les directions rég
toutes désignées pour re

3. ces dernières, cep
plir adéquatement que
voir final à leur n
par une autre instance
missions scolaires.

Proposition du comité de
administrative de la dir
(version préliminaire). Mai

Peu après la parutio
version préliminaire d'u
touchant principalement
présentée. D'emblée, le
et signale que "pour
réseaux, la situation e
fois la croissance et la d

Plus précisément, t

ales:

nales sont les instances
lir ce mandat;

dant, ne pourront le res-
elles disposent d'un pou-
eau et ne sont doublées ni
Ministère ni par les Cos-

ravail sur l organisation
ion générale des réseaux
réalisé.

su document précédent, une
document de réorganisation
directions régionales est
cument rappelle le contexte
a direction générale des
telle, qu'elle suggère à la
roissance (p.1)".

en soulignant qu'un nouveau

statut lui est fourni, la direction générale se voit "demander une contribution à l'effort ministériel pour réduire les ressources humaines (p.1)". En conséquence, et même si les responsabilités des directions régionales sont confirmées par une "déconcentration accrue et la prise en charge de responsabilités pan-ministérielles (p.2)", le document propose le rattachement des services éducatifs aux anglophones directement au directeur général et le bureau d'admissibilité à l'enseignement en anglais au directeur des services administratifs, deux services qui relevaient antérieurement de la direction régionale de Montréal.

Le document propose également la réduction du nombre d'unités administratives relevant de l'autorité d'un directeur régional, leur nombre variant d'une ou deux selon les régions (p.3). En conséquence, la réduction des effectifs d'encadrement atteindrait environ 15% soit cinq postes cadres sur les trente-trois en place, le tout assorti d'une re-classification à la hausse des directeurs régionaux. La diminution de ces postes compterait pour la "contribution de la direction générale des réseaux à l'effort de rationalisation entrepris par le Ministère (p.5)".

Quant aux mécanismes de coordination prévus, on

notera que le Comité de Coordination de la direction générale des réseaux n'inclut pas les directeurs généraux qui se retrouvent plutôt au Conseil de direction.

De ce document, nous retiendrons que:

1. le principe d'une déconcentration accrue est réaffirmé;

2. certaines responsabilités sont ramenées du régional au central;

3. que les directions régionales assument la totalité de l'effort de la direction générale des Réseaux à la rationalisation entreprise au Ministère;

4. que le comité de coordination de la direction générale des réseaux ne comprend pas les directeurs régionaux.

L'organisation administrative supérieure de la direction générale des réseaux, Mars 1985;2p. et annexes.

Dans ce document de travail, diverses propositions

sont faites touchant les unités centrales et régionales de la direction; incidemment, celle-ci change de nom et s'appelle alors la direction générale des régions "afin de le rendre plus évocateur de la réalité et plus significatif de son rôle (p.1)". Cette direction générale voit son rôle comme étant de "s'assurer de l'implantation des lois, règlements, politiques auprès des commissions scolaires (p.1)"; comme on le verra plus loin, ce rôle est identique à celui qui est confié au sous-ministre adjoint aux réseaux.

Le document réaffirme la nécessité, au sein de la direction générale, "d'unités administratives centrales de coordination et d'intégration" et qu'en conséquence "le nombre de postes alloués aux unités centrales devra leur permettre de réaliser avec efficacité et efficience les tâches qui leur sont confiées (p.1)". On note avec intérêt, pour notre propos, que les tâches dont il est question ont trait particulièrement à la coordination des activités réalisées en région.

Le document confirme également les orientations de 1984 en ce qui a trait au taux d'encadrement régional mais ajoute cependant que le nombre de postes pour chacune des directions régionale "fera l'objet d'échanges approfondis (p.2)" et que "des postes de type occasion-

nel et prêt de services seront reconnus à chacune des unités de la direction générale (p.2)".

Les mécanismes de coordination demeure ceux prévus en 1984 mais le rôle dévolu aux directeurs régionaux dans ces mécanismes est identifié comme étant participatif et conseil.

En conclusion, il nous faut souligner que:

1. le rôle et mandat de la direction générale des réseaux sont précisés en terme de coordination;

2. le nom de la direction est changé en direction générale des régions et la primauté est donnée aux unités centrales en matière d'allocation des ressources.

Réorganisation interne du Ministère de l'Education, Avril 1985;17p.

Il s'agit d'un document officiel du Ministère, que ce dernier rendra public dans une lettre du sous-ministre en titre, aux commissaires d'école, le 17 juin de la même année.

Le document refait l'historique ayant conduit le ministère à cette réorganisation et mentionne ce qui a prévalu (1985:5):

> "Limiter les modifications de structure à ce qui est essentiel au fonctionnement harmonieux des composantes du MEQ; il ne s'agit ni d'une réforme radicale et en profondeur, ni d'une réforme de façade qui se contenterait d'effleurer le problème;
>
> limiter l'impact de la réorganisation au fonctionnement interne du Ministère; les modes de communication et les rapports de fonctionnement avec les institutions du réseau ne doivent pas être sensiblement modifiés; le MEQ continuera de s'appuyer sur les directions régionales actuelles pour traiter avec les intervenants du réseau;
>
> partager les tâches entre les différents secteurs du Ministère de manière à éviter les duplications et à assurer un équilibre et une complémentarité entre les secteurs et les unités administratives."

Le document a l'intérêt de bien nous situer dans l'organisation complexe de ce Ministère. On trouvera d'ailleurs en annexe, tiré de ce document, l'organigramme du Ministère, celui du sous-ministériat aux réseaux et de la direction générale des régions. En conclusion, nous retenons que:

1. la réforme ne se voulait ni radicale, ni en profondeur mais significative;

2. la place dévolue aux directions régionales n'est pas modifiée et le Ministère continuera de s'appuyer sur elles pour traiter avec les intervenants du réseau.

Description des mandats des secteurs et unités du MED, Septembre 1985;65p.

Il s'agit essentiellement d'un document interne, à l'intention du personnel du Ministère, visant à spécifier les mandats de chacun, au sein du Ministère. Le document est intéressant en ce sens qu'il est révélateur sur ce qui est réellement dévolu aux directions régionales.

Sans reprendre de façon exhaustive la description des mandats régionaux, on peut noter que les termes utilisés pour décrire ces mandats sont les suivants: "participent..., implantent..., réalisent..., allouent..., contribuent..., informent..."(p.28-29). Par comparaison, les termes utilisés pour décrire les mandats des unités centrales de la même direction sont les suivants: "Assure..., conduit..., fournit..., prévoit..., coordonne..."(p.30, 31 et 32).

De la lecture de ce document nous retenons que:

1. les mandats confiés aux unités centrales de la direction générale des régions apparaissent comme des mandats de responsabilité dans leur essence même. Pour fin d'exemple, pris à même le document cité, notons entre autres:

> . s'assurer de l'analyse et de la synthèse des activités des directions régionales sur ces programmes de la mission éducative et notamment en matière de contrôle, d'évaluation et de rétroinformation;
>
> . coordonner les activités prioritaires d'évaluation et de contrôle réalisées en région et faisant partie du plan ministériel;
>
> . coordonner les activités prioritaires d'évaluation et de contrôle réalisées en région et retenues dans le cadre de la planification annuelle, pour les programme de la DGR reliés à la gestion interne, aux communications formelles et à la coopération;

2. les mandats confiés aux unités régionales de la même direction ont une facture s'apparentant davantage à des mandats d'exécution tels qu'énoncés lors de l'introduction;

Modifications à l'organisation du secteur des réseaux, Novembre 1986;7p. (adoptées à la réunion du Bureau du sous-ministre le 17 novembre 1986).

Il s'agit d'un document, en provenance du bureau du sous-ministre, qui marque, dans un certain sens, un tournant. Sans qu'il soit fait explicitement mention des raisons ayant conduit à ces modifications, le document renvoie à certains postulats que le bureau du sous-ministre croit pertinent de rappeler (1986;2):

> ". le premier lieu de coordination (...) est le Bureau du sous-ministre;
>
> . les responsabilités des autres secteurs du Ministère ne sont pas remises en cause;
>
> . la responsabilité immédiate de la direction et de la coordination centrale des activités des directions régionales est attribuée au sous-ministre adjoint aux Réseaux;
>
> . un sous-ministre associé ou adjoint peut traiter directement des questions de sa compétence avec les directeurs régionaux ou avec leurs représentants, par des réunions ou des communications individuelles;
>
> . (...) les activités d'ordre opérationnel de nature déconcentrée (...)continuent de relever des directions régionales."

Les mesures proposées ont pour objet d'accroître

"l efficacité du secteur des réseaux et des directions régionales (p.3)", sans pour autant négliger les "préoccupations des unités administratives centrales de chacun des secteurs " quant à leur responsabilité de coordination des activités des directions régionales.

Concrètement, le document fait disparaître la direction régionale des régions en rattachant les directions régionales immédiatement au sous-ministre adjoint aux réseaux. Par ailleurs, il y a création d'une direction de la coordination des régions, rattachée elle aussi au sous-ministre adjoint et dont le rôle est d'assister le sous-ministre adjoint dans sa tâche de coordination et de prendre "charge de la coordination fonctionnelle des activités éducatives et administratives conduites par les directions régionales (p.4)". Il faut remarquer également que cette direction naît de la fusion de deux directions centrales antérieures (services éducatifs, services de régie et de liaison).

Il y a également formation d'un conseil de direction où l'on retrouve l'ensemble des directeurs généraux, le directeur de la coordination des régions et les directeurs régionaux, soit près de dix-huit personnes.

De ce document, il apparait important de retenir que:

1. le bureau du sous-ministre est soucieux de s'assurer d'un lien plus étroit avec les directions régionales du Ministère;

2. on recherche encore un équilibre entre les responsabilités de coodination confiées aux unités centrales et les responsabilités d'opérationalisation confiées aux unités régionales;

3. une certaine ambiguité persiste dans le fait de créer une direction de la coordination des régions au moment où on abolit la direction générale des régions et où l'on rattache les directions régionales directement au sous-ministre adjoint aux réseaux;

4. les directions régionales se retrouvent au sein d'un conseil de direction au même titre que les unités centrales.

Notes pour l'allocution de Monsieur Thomas J. Boudreau, sous-ministre de l'Education, 26 février 1987;9p.

S'adressant aux cadres du Ministère de l'Education, le sous-ministre en titre, M. Thomas J. Boudreau, profite de cette occasion pour préciser certaines orientations en cours au Ministère. Explicitement, il fait référence au "nouveau mode de relations et de communications entre les directions régionales et les unités centrales du Ministère (p.6)".

Clairement, il énonce que le but fixé est "une intégration fonctionnelle aussi complète que possible des unités régionales dans l'ensemble de la vie et du fonctionnement du Ministère (p.7)". A cet égard, il souligne que les "directions régionales doivent être impliquées dans les processus de réflexion et de décision qui sont à l'origine de nos politiques et de nos programmes (p.7)".

Ce nouveau mode vise à "favoriser la plus large interface et la plus intense communication possible entre l'ensemble des unités centrales et les unités régionales (p.8)". Prudent, il souligne que "cette

ouverture et cet élargissement des communications ne doit pas engendrer le désordre et l'incohérence (P.8)". Finalement, il termine en soulignant que "nous sommes présentement en phase de réflexion en vue de finaliser ces nouveaux mécanismes et l'ensemble des cadres est invité à faire un effort de réflexion en ce sens et à y impliquer l'ensemble de leur personnel (p.8)".

De cette allocution du sous-ministre en titre, nous retenons que:

1. il y a, au plus haut niveau du Ministère, une volonté de changement concernant les relations entre les unités centrales et les directions régionales du MEQ;

2. ce changement vise une intégration fonctionnelle des directions régionales à l'ensemble du Ministère;

3. les directions régionales doivent être impliquées dans le processus de réflexion et de décision à l'origine des politiques et des programmes du Ministère;

4. les réflexions autour de ce changement ne sont

pas encore terminées et que tous doivent s'y astreindre.

En conclusion générale à cette analyse des documents écrits, nous pouvons conclure que la réponse à notre première question est positive. En effet, les instances supérieures du MEQ, à travers les écrits officiels, sont préoccupées par la déconcentration. Cette préoccupation apparait cependant plus théorique que pratique. Au delà des énoncés touchant la nécessite de tenir compte des réalités régionales, on sent une nette préoccupation quant au degré d'utilisation des directions régionales pour remplir ce mandat. Dès 1984, on insiste sur l'importance que les directions régionales disposent d'un pouvoir final à leur niveau et ne soient en aucune façon doublées si l on veut leur voir jouer leur rôle adéquatement.

Concrètement cependant, la même année, tout en affirmant le principe d une déconcentration accrue, les directions régionales porteront principalement le poids des compressions budgétaires et du même coup, certaines reponsabilités seront rappatriées (ex. services éducatifs aux anglophones) au niveau central.

L'année 1985 voit davantage un changement de forme plutôt que de fond lorsque le MEO modifie la direction générale chargée de coordonner les directions régionales. En même temps, les unités centrales reçoivent la primauté en matière d'allocation de ressources. On parle de réforme, bien sûr, mais on la veut ni radicale ni en profondeur; on souhaite s'appuyer sur les directions régionales. On leur confie, malgré cela, des mandats qui s'apparentent davantage à des mandats d'exécutions alors que les unités centrales gardent des mandats de responsabilité.

Au plan des documents écrits, 1986 apparaît une année charnière car les directions régionales se voient rattachées directement au bureau du sous-ministre adjoint et l'on sent la recherche d'un nouvel équilibre entre les unités centrales et les directions régionales. Cette intention est officiellement confirmée en 1987 par le sous-ministre en titre.

Il nous reste maintenant à vérifier, dans les faits et via la perception des intervenants, la réalisation concrète des éléments énoncés au cours de ces années. Ceci nous permettra de mieux répondre à notre seconde question.

LES ENTREVUES

La seconde partie constituant la cueillette de données s'est effectuée par l'intermédiaire d'entrevues, au nombre de six sur les huit initialement prévues, réalisés de juin à août 1987. Elles ont principalement porté, comme on pourra le constater à la lecture du questionnaire en annexe 2, sur la perception d'un certain nombre de responsables régionaux et d'officiers du Ministère quant à la déconcentration et à son avenir. Afin de préserver la confidentialité de certaines réponses, la présente analyse portera sur les consensus et les divergences significatives.

. première question: **en gardant à l'esprit qu'en matière de déconcentration, seuls des pouvoirs sont délégués et non des responsabilités, quel est, selon**

vous, le niveau de déconcentration à l'heure actuelle, dans les directions régionales ? (minimum ; modeste ; adéquat ; élevé ; maximum)

Il y a un net consensus à reconnaître que le niveau actuel est modeste. Tant du côté du ministère que des directions régionales, on soutient que ce qui compte vraiment, le secteur pédagogique et l'élaboration des programmes, n'est pas touché par la déconcentration. On confie un rôle administratif d'analyse financière en région mais le champ d'application de cette analyse varie d'une région à l'autre et, avec l'apport de l'informatique, se révèle moins pertinent.

L'ensemble des directions régionales ne peut ni ne souhaite atteindre un niveau uniforme de déconcentration. Les représentants interrogés du ministère le reconnaissent aussi et cela, selon eux, milite en faveur d'un certain statu quo en cette matière.

. deuxième question: **en tenant compte de l'existence**

des directions régionales depuis leur instauration, diriez-vous que le niveau de déconcentration actuellement est (très inférieur ; légèrement inférieur ; identique ; légèrement supérieur ; très supérieur) à ce qu'il a été ?

Il est intéressant de noter qu'à cet égard les perceptions varient; en effet, les personnes interrogées se partagent également entre celles qui croient le niveau actuel "légèrement supérieur" et celles qui le voient "identique" à ce qu'il a été. Mais tous s'accordent à dire que si l'on prend comme point de départ la naissance des bureaux régionaux, le niveau ne peut être que supérieur!

Cependant, tous conviennent qu'au cours des années, des fluctuations sont apparues en fonction des personnes qui, au ministère ou dans les directions régionales, ont occupé les postes-clés. Tout compte-fait, les pertes et les gains réalisées au cours des dernières années s'annuleraient, selon les représentants du ministère. A cet égard, malgré les récents changements, le niveau actuel serait celui atteint en 1980.

. troisième question: **selon vous, quel impact les modifications apportées à l'organisation du MEQ, de 1984 jusqu'à maintenant, ont-elles eu sur le degré de déconcentration vers les directions régionales (nul ; minime ; modéré ; majeur ; extrême)?**

Ici, apparaissent de plus grandes divergences en terme de perception, dans la foulée de la précédente question. Spontanément, les personnes interrogées répondent que l'impact a été modéré. Puis, au fur et à mesure de l'élaboration de la réponse, certains parlent d'un impact majeur et d'autre d'un impact minime, voire nul.

Selon la majorité des répondants, tant du Ministère que des directions régionales, ce sont les organismes centraux qui se sont renforcis et qui, en pouvant intervenir directement auprès des directions régionales font davantage sentir leur influence. Ainsi, on laisse entendre que les directions régionales ont perdu en responsabilité ce qu'elles ont gagné en pouvoir potentiel d'influence. La disparition d'un ni eau

intermédiaire entre les directions régionales et le sous-ministre adjoint s'est faite un peu à ce prix. On va même jusqu'à signaler que ce rattachement fait surtout figure de symbole.

L'interventionnisme des organismes centraux peut, dit-on, entraîner une certaine confusion, les directions régionales se retrouvant avec plusieurs patrons. Cela laisse ainsi une plus grande marge de manoeuvre aux "esprits" centralisateurs".

. quatrième question: **À la lumière des informations que vous possédez, diriez-vous que le niveau de déconcentration du MEQ vers les directions régionales devrait-être diminué, maintenu ou augmenté ?**

A cette question, les directions régionales rencontrées répondent toutes que le niveau devrait être augmenté. Les arguments varient et vont de la nécessité de démocratiser le système, de rapprocher le centre de décision des clients, de laisser le libre choix des moyens pour qu'ils tiennent compte de la réalité régio-

nale, à l'importance que le Ministère donne une assise régionalisée et pragmatique à ses décisions.

Du côté du ministère, on est moins catégorique quant à la possibilité ou à la nécessité d'une augmentation du niveau de déconcentration. L'argumentation porte sur le caractère interventionniste de la gestion ministérielle actuelle et que, malgré les apparences et le discours sous-ministériel, le "central" et les Commissions scolaires contestent la pertinence du niveau d'intervention que représentent les directions régionales. On laisse entendre que l'objectif réaliste, dans les circonstances, sera probablement de maintenir le niveau actuel de déconcentration.

. cinquième question: compte-tenu de la réponse que vous avez fournie à la question précédente, à combien estimeriez-vous les chances que votre opinion se réalise (moins de 30%; près de 50%; plus de 60%; près de 90%)?

Les directions régionales rencontrées croient

qu'il y a une chance sur deux que leur opinion se réalise. Sauf exception, toutes croient que l'augmentation du niveau de déconcentration se butera à la "culture différente" des gens du Ministère. Dans une certaine mesure, l'apport de l'informatique, par exemple, ne conduit pas nécessairement à une plus grande déconcentration si la "mentalité" ne change pas, disent-elles.

Quant aux représentants du Ministère, ils estiment à moins de 30% les chances que le niveau de déconcentration soit augmenté et à plus de 60% que le niveau actuel soit maintenu et possiblement diminué selon les personnes en place tant au Ministère que dans les régions. Leur appréciation est motivée par le fait que même si la déconcentration du ministère en région a des impacts politiques et économiques non négligeables, le mouvement n'est pas à l'expansion mais à la contraction de l'Etat. Dans ce type de période le "central" préfère agir lui-même plutôt que par des intermédiaires. Là où apparaissent les intermédiaires, le "central" a tendance à augmenter les contrôles et l'encadrement, et à confiner les intermédiaires au rôle d'exécutant.

. sixième question: **selon vous, le degré de déconcentration vers les directions régionales sera-t-il fonction principalement d'une volonté ministérielle ? d'une décision sous-ministérielle ? d'un consensus des Commissions scolaires à cet effet ? de la façon dont les directions régionales s'acquitteront de leur mandat ? d'un ensemble ou d'aucun de ces facteurs ?**

Tous reconnaissent que le facteur primordial sera la façon avec laquelle les directions régionales s'acquitteront de leur mandat. Elles se doivent d'être meilleures que les unités centrales si elles aspirent à une reconnaissance. Mais leur permettera-t-on d'en arriver là ? Tant du côté du ministère que des régions, le doute persiste car l on reconnait facilement qu'il y a là une "lutte de pouvoir" dans laquelle les "adversaires" ne jouissent pas nécesssairement des mêmes avantages. Dépendant du point de vue où l'on se place, les directions régionales peuvent apparaître comme des "obstacles" ou des "éléments facilitateurs".

CONCLUSION

La lecture sélective des documents du Ministère afin d'en apprécier les éléments affectant les directions régionales, de même que les réponses fournies par des intervenants-clé tant dans les régions qu'au Ministère devraient maintenant nous permettre de mieux articuler notre propos initial.

Le problème de départ peut donc être ainsi reformulé: **quel est le scénario de déconcentration le plus susceptible d'affecter les directions régionales ? Consécutivement, quelles recommandations peuvent être adressées au mandataire ?**

Le chapitre suivant, s'appuyant sur les données recueillies dans le présent chapitre, présentera les scénarios et leur probabilité de réalisation.

5. LES SCENARIOS DE DECONCENTRATION

LES SCENARIOS DE DECONCENTRATION

Conformément aux méthodologies de JULIEN et de GODET, mentionnées antérieurement, nous énoncerons trois scénarios dont nous indiquerons la probabilité de réalisation de l'aveu même des intervenants concernés. Quant aux recommandations, elles s'appliqueront au scénario le plus probable.

Les scénarios ont été élaborés à partir d'un ensemble de neuf éléments circonscrits à l'intérieur des entrevues et repris selon un canevas regroupant trois

orientations: une orientation "optimiste", une orientation "pessimiste" et une orientation dite "réaliste". A été exclu de cette analyse, le scénario "très pessimiste" de la disparition des directions régionales en raison de sa probabilité quasi nulle et ce, de l'aveu même des tenants du scénario "pessimiste". La probabilité de réalisation de l'un ou l'autre des scénarios est issue des probabilités énoncées par les intervenants quant à la concrétisation de leur opinion. Ce sont ces grilles que l'on retrouvera en pages suivantes.

ELEMENTS	SCENARIOS grille d'elaboration optimiste	pessimiste	realiste
a) complexite de l'Etat:	++	++	++
b) préoccupation des citoyens à l'égard des services de l'Etat:	++	--	+-
c) intervention directe des hommes politiques:	--	++	+-
d) contact direct entre les Commissions scolaires et le cabinet du Ministre:	--	++	++
e) élaboration de programmes cadres au niveau provincial et application concrète laissée aux regions:	++	--	+-
f) regroupement des régions en trois secteurs:	--	++	+-
g) rôle des directions régionales du MEQ:	++	--	+-
h) responsabilité financière et imputabilité des directions regionales:	++	--	--
i) liens entre les Commissions scolaires et les directions régionales:	++	--	--

probabilité d'incidence forte ++
probabilité d'incidence faible --
probabilité d'incidence modérée +-

NIVEAUX	PROBABILITES		
	grille de consolidation		
	optimiste	pessimiste	realiste
a) moins que 30%:	2	1	0
b) près de 50%:	3	4	4
c) plus de 60%:	1	1	2
c) près de 90%:	0	0	0
	+/- 40%	+/- 46%	+/- 52%

les probabilités sont indiquées selon les estimations des intervenants rencontrés. On se rend compte que, globalement, la différence de probabilités entre les divers scénarios est relativement faible. Cela tient aux moyennes obtenues à partir d'écarts qui eux, sont largement différents. D'où l'hypothèse que les probabilités de réalisation tiennent davantage aux personnes qu'à tout autre élément de conjoncture.

Selon les méthodologies retenues, particulièrement en ce qui a trait au scénario d'anticipation, on remarquera que les trois scénarios ont un point de départ commun, à savoir la complexité grandissante de l'Etat. Cette complexité est en effet le caractère dominant de la réflexion des intervenants interrogés.

C'est l'anticipation de cette complexité qui est ramenée au présent (scénario d'anticipation) et à partir de laquelle, selon les facteurs retenus, est élaborée une synthèse explicative du cheminement qui conduirait à l'augmentation, la réduction ou au maintient de l'actuel niveau de déconcentration.

A. le scénario "optimiste" (impliquant une augmentation de la déconcentration).

L'Etat devient une machine de plus en plus complexe. Les citoyens, soucieux d'une plus grande [illegible] cratisation des services qui leur sont rendus, exig[illegible] de leurs hommes politiques de pouvoir prendre cont[illegible]

avec les représentants des Ministères en région. De leur côté, les organismes centraux éprouvent de plus en plus de difficultés à élaborer des modèles d'interventions universels. Tous conviennent que les solutions régionales aux problèmes sont plus appropriées même si les économies d'échelle en font moins visibles.

En matière d'éducation, l'Etat a fixé les grands paramètres d'opérationnalisation et déterminé les grandes valeurs qu'il entend voir véhiculer par le système éducatif. Quant à l'application concrète de ces valeurs, chaque région se donne les moyens de les concrétiser selon ses caractéristiques propres.

A cet égard, les directions régionales, devenus les véritables bureaux du Ministère en région, exercent un leadership primordial. Elles élaborent, de concert avec les commissions scolaires, les programmes éducatifs et de formation professionnelle pour leur région. Elles sont aidées, en cela, par les professionnels du bureau central dont la tâche est de s'assurer de la cohérence des programmes régionaux avec les grands objectifs de l'Etat en matière d'éducation.

Sur le plan financier, elles jouissent de l'autorité nécessaire non seulement pour l'analyse des

budgets mais pour leur approbation dans la mesure où elles respectent l'enveloppe régionale qui leur est consacrée et dont elles sont imputables auprès du Ministre. Conséquemment, les directions régionales ont statut de sous-ministériat-adjoint.

Pour tenir compte des changements structurels importants que nécessite cette avenue, le Ministre convient de réaliser cette opération d'ici 1992.

. probabilité de réalisation:

Près de 40%. La conjoncture politique actuelle est à la concentration du pouvoir et à l'interventionnisme ministériel en matière d'éducation comme dans les autres domaines. La "culture" actuelle au Ministère n'est certes pas favorable à un tel changement de cap. D'ailleurs, il est extrêmement rare qu'une organisation décide d'elle-même de se déconcentrer à moins que le politique ne lui impose une nouvelle structure. Or ce ne sont pas toutes les directions régionales qui souhaitent, à l'heure actuelle, plus de déconcentration. Finalement, le Ministère ne considère pas uniformément les directions régionales et son degré de confiance et de délégation varie d'une direction à l'autre.

B. le scénario "pessimiste" (impliquant une diminution de la déconcentration).

L'Etat devient une machine de plus en plus complexe, ce qui incite les hommes politiques à resserrer davantage les contrôles et, si possible, à restreindre son expansion. Les contrôles tant financiers qu'opérationnels sont accentués. Le ministre de l'Education, tout comme ses collègues, doit répondre des moindres faits et gestes du ministère qu'il dirige. A cet égard, les fonctionnaires font valoir le bien fondé d'encadrer solidement l'application des politiques de l'Etat en matière d'éducation. Chaque cas problématique, en région, risque de faire "jurisprudence" et incite le Ministre à s'en occuper directement via son cabinet.

Ainsi, l'avis de la direction régionale se trouve confronté à l'avis du bureau du sous-ministre et à celui du cabinet. Il y a là beaucoup d'intermédiaires et les Commissions scolaires sont tentées d'intervenir là où elles sentent que le pouvoir réside, c'est-à-

dire au cabinet même du ministre.

De son coté, le ministère, à Québec, doit composer avec l'interventionnisme du cabinet ministériel et se donne une structure favorisant la concentration décisionnelle. Dans ce contexte, les directions régionales deviennent les "bras" du ministère en région et ce, tant pour les organismes centraux chargés de l élaboration des programmes que pour les directions à caractère plus opérationnel.

Mise à part la région de Montréal pour laquelle le ministère songerait à se servir de l actuelle direction régionale comme d'une filiale, les autres directions régionales voient leur rôle et leur importance décroître de plus en plus. Dans un premier temps, le Ministère regroupe ces régions en trois unités: périphériques (Côte Nord, Bas-du-Fleuve, Gaspésie, Iles-de-la-Madeleine, Abitibi-Témiscamingue et Outaouais); centrales (Québec, Saguenay-Lac-St-Jean,Sherbrooke et Trois-Rivières); et métropolitaines (Laurentide-Lanaudière, Longueil et Montréal).

Cette orientation évite une dispersion jugée onéreuse et permet de nouvelles économies d'échelle. Ces unités obtiennent un caractère nettement opérationnel et le pouls des régions est porté à l'attention du

sous-ministre-adjoint par les représentations des Commissions scolaires et le personnel du cabinet.

Cette proposition est portée à l'attention du ministre qui y donne son aval d'autant plus qu'il évalue ainsi améliorer son écoute auprès du Conseil du Trésor et jouir d'une plus grande marge de manoeuvre à l'intérieur de son budget discrétionnaire. Quelques directions régionales protestent mais par manque de cohésion, cela tourne court d'autant plus que les compétences sont récupérées et servent à "vendre" cette nouvelle structure auprès de leurs collègues. Finalement, le monde scolaire y donne son accord car cette orientation a le mérite de clarifier les rôles et d'éliminer des intermédiaires dont le poids était de plus en plus relatif.

. <u>probabilité de réalisation:</u>

Près de 50%. L'Etat n'est plus en période d'expansion mais de contraction. Le style d'intervention des hommes politiques n'est plus la réalisation de grands projets mais la solution de problèmes ad hoc. L'homme politique souhaite être de plus en plus visible. Il hésite à déléguer et sa confiance en

la fonction publique est limitée. Déjà la machine administrative lui semble trop complexe et toute action visant à la réduire est reçue favorablement.

L'organisation actuelle du Ministère permet aux organismes centraux d'intervenir directement auprès des directions régionales. Cela, de l'aveu même du Ministère, engendre plus de confusion que de clarté. La venue de l'informatique permet à Québec de recevoir les informations nécessaires directement, sans avoir à passer par les directions régionales. Celles-ci se sont vues offrir une amélioration de leur pouvoir d'influence mais en contrepartie d'une diminution de leurs responsabilités (ex. formation professionnelle, dérogation).

Le rapport de forces se joue beaucoup plus au niveau de la compétence et de la crédibilité des individus qu'au niveau des organisations en cause. Tant le Ministère que les directions régionales reconnaissent qu'elles ne sont pas toutes sur le même pied d'égalité: certaines sont "consultées" régulièrement, d'autres pratiquement "ignorées". Finalement, la tendance naturelle du Ministère irait davantage vers une concentration que vers une déconcentration.

C. **le scénario "réaliste" (impliquant à toutes fins pratiques le statut quo)**

L'Etat devient une machine de plus en plus complexe. Les hommes politiques sont partagés entre un relatif souci d'efficacité économique et les retombées politiques de la présence des ministères en région. Cette présence a aussi des impacts économiques non négligeables en matière d'emplois. Particulièrement, en ce qui concerne les régions éloignées de Québec, l'homme politique local (le député) voit dans la présence de bureaux régionaux, une façon de s'associer aux réalisations du ministre de l'Education, participant même aux interventions de celui-ci. Pour ce faire, le député cherche à se ménager les "fonctionnaires" locaux sans se mettre à dos les membres du cabinet ministériel.

De son côté, le Ministère est relativement satisfait d'une organisation qui lui permet à la fois d'intervenir directement quand la conjoncture est favorable et de faire intervenir les directions régionales lorsque le dossier est "chaud" ou non significatif.

Dans l'un ou l'autre cas, il en récolte les dividendes. Cela lui donne une marge de manoeuvre non négligeable d'une direction régionale à l'autre. Celles-ci, en ne faisant pas front commun, favorisent ce type d'interventions.

A la limite, le Ministère peut convenir d'une certaine délégation dans des dossiers précis et dans le cas d'une direction régionale particulièrement habile dans ses contacts mais cela demeure un geste isolé. Dans tous les cas cependant, cela demeure, aux dires mêmes du Ministère, du "give and take". S'instaure alors une dynamique particulière au statut quo qui ne fait ni progresser ni régresser l'actuelle situation des directions régionales. Chacune joue ses cartes, établit ses contacts avec le central, se négocie une marge de manoeuvre et fait état, s'il y a lieu, de réalisations.

Mais pour avoir un impact au central, les réalisations régionales doivent être d'envergure. Le droit à l'erreur est moins grand en région qu'à Québec. Dans ce contexte, les moins téméraires se tiendront tranquilles, justifiant ainsi l'interventionnisme central. Les autres devront défendre leur dossier de façon impeccable et, invariablement, faire état d'un large consensus des intervenants autour de leur action.

Les directions régionales sont évaluées au mérite. Cela restreint toute action visant à diminuer unilatéralement et uniformément leur pouvoir actuel mais empêche également toute action visant à modifier leur situation dans la structure actuelle. Conséquemment, elles se retrouvent dans l'obligation constante de faire leurs preuves, leurs actions passées n'étant pas garantes de l'avenir aux yeux du Ministère. Elles ne jouissent ni d'un préjugé défavorable, ni d'un préjugé favorable. Dans ce contexte, plus que dans tout autre, la personnalité des individus en place, tant dans les directions régionales qu'au Ministère, devient déterminante.

Consécutivement, ni le Ministre, ni le Ministère ne jugent bon de se lancer dans une nouvelle réforme surtout si la structure actuelle permet une flexibilité appréciable. Aux tenants de la déconcentration, on fournit bon nombre de déclarations favorables et de modifications structurelles permettant de croire que les directions régionales se sont rapprochées du "pouvoir"; aux tenants de la concentration, on fait valoir qu'une bonne partie des compressions budgétaires des années antérieures ont affecté les directions régionales (elles y ont perdu le tiers de leurs postes-cadres) et que leur rattachement au sous-ministre-

adjoint fait beaucoup plus figure de symbole que d'un changement réel.

. <u>probabilité de réalisation.</u>

Plus de 50%. Tous reconnaissent que le véritable facteur susceptible de modifier [illegible] actuel de déconcentration est directement lié à [illegible] les directions régionales s'acquitteront [illegible] mandat. Rares sont ceux qui croient en une intervention sous-ministérielle comme étant l'élément déterminant. La mentalité au Ministère, la concentration présente de l'Etat, l'interventionnisme ministérielle, les impacts financiers, sont autant d'éléments favorisant le statut quo.

Pour les directions centrales, le fait d'associer les directions régionales à l'élaboration des programmes n'est pas encore un réflexe naturel. Au contraire, la possibilité pour ces directions d'intervenir directement auprès des régions est aussi interprétée comme un pouvoir d'ingérence et de "commandes". La résistance des directions régionales à ce genre d'intrusion est fonction de leur leadership. Elle est donc, dans une certaine mesure, aléatoire d'une région à l'autre. Les

directions centrales ne manquent certes pas de s'en apercevoir et d'utiliser ces différences inter-régionales

En conclusion de ce présent chapitre, il nous faut retenir que des trois scénarios présentés, le scénario "réaliste" parait comme étant le plus susceptible de se réaliser. Mais comme le scénario "pessimiste" n'est pas loin derrière, les recommandations tiendront compte de cette réalité. De plus, l'application des divers scénarios (que l'on retrouvera en page suivante) aux mandats actuellement confiés au directions régionales nous permettra aussi de préciser les recommandations.

IMPACT DES DIVERS SCENARIOS

SUR LES MANDATS DES DIRECTIONS REGIONALES

MANDATS / SCENARIOS	"OPTIMISTE"	"PESSIMISTE"	"REALISTE"
1 Participent, à l'intérieur d'une programmation annuelle convenue avec les autres unités concernées, aux travaux de conception des autres unités administratives du Ministère en matière de ressources humaines, matérielles et financières et de gestion scolaire	Elaborent de concert avec les unités centrales ...	Sont informées de la programmation ...	Statu quo
2 Implantent les lois, règlements, les politiques et programmes ministériels	Statu quo	Participent à l'implantation ...	Participent à l'implantation ...
3 Réalisent les activités et les opérations courantes nécessaires pour la gestion efficace des réseaux d'enseignement	Statu quo	Exécutent ...	Participent à la réalisation ...
4 Participent, à l'intérieur d'une programmation annuelle convenue avec les autres unités administratives du Ministère, à l'élaboration des programmes de communication pour les dossiers majeurs du Ministère et développe des programmes régionaux de communication.	Statu quo	Sont informées des programmes ...	Peuvent participer à ...

IMPACT DES DIVERS SCENARIOS

SUR LES MANDATS DES DIRECTIONS REGIONALES (suite)

MANDATS \ SCENARIOS	"OPTIM."	"PESSIMISTE"	"REALISTE"
5 Allouent, dans le cadre des opérations déconcentrées, les ressources humaines, matérielles et financières aux organismes du réseau d'enseignement public	Statu quo	Sont informées de l'allocation des ...	Participent à l'allocation des ...
6 Répondent aux demandes du public et développent des programmes régionaux pour y donner suite	Statu quo	Réfèrent les demandes ...	Réfèrent les demandes et proposent des réponses ...
7 Réalisent les communications de gestion et la coordination des autres types de communication avec les différents intervenants des réseaux d'enseignement	Assument les communications ...	Exécutent ...	Statu quo
8 Développent la concertation régionale des actions des commissions scolaires, des associations du milieu et des organismes gouvernementaux	Assument la concertation ...	Participent au développement de la concertation ...	Statu quo
9 Réalisent le suivi et le contrôle des lois, règlements, politiques, plans et programmes ministériels	Assument le suivi ...	Participent au suivi	Statu quo

IMPACT DES DIVERS SCENARIOS

SUR LES MANDATS DES DIRECTIONS REGIONALES (suite)

MANDATS / SCENARIOS	"OPTIMISTE"	"PESSIMISTE"	"REALISTE"
10 Contribuent aux opérations d'évaluation du fonctionnement du système scolaire notamment pour le relevé, l'agrégation et l'analyse des données	Participent, de concert avec les unités centrales ...	Exécutent diverses opérations dans le cadre ...	Statu quo
11 Informent les autres unités administratives du Ministère des besoins et du vécu des régions	De concert avec les autres unités, s'assurent de la contribution du MEQ aux besoins et vécus des régions	Contribuent à l'information des autres unités ...	Statu quo

0134P

6. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS

A la lecture des chapitres précédents, on se rend compte qu'il y a vraiment lieu de s'interroger sur l'avenir de la déconcentration vers les directions régionales du Ministère de l'Education. En ce sens, le problème posé, à l'origine, par le mandataire apparait fort pertinent.

Il est aussi évident que, par-delà les structures récentes mises en place, la personnalité des acteurs en cause sera fort déterminante pour l'avenir des directions régionales. Cela est d'autant plus vrai que

l'actuelle dynamique Ministère-directions régionales s'inscrit dans un rapport de forces inévitable et inhérent à l'actuel système.

A cet égard, il appartient d'abord et avant tout aux directions régionales d'entreprendre une réflexion sérieuse quant à l'espace qu'elles escomptent occuper au sein du Ministère de l'Education. Car il ne faut pas se méprendre, cet espace ne leur sera pas attribué naturellement; il faudra savoir le négocier et l'entretenir. Tel est le sens de la première et de la seconde recommandations que nous adressons au mandataire.

I - Que la direction régionale du mandataire détermine clairement, à l'intérieur des mandats qui lui sont confiés, les chmamps d'intervention, majeurs ou mineurs, qu'elle entend privilégier.

II - Qu'une fois ses champs d'intervention déterminés, elle assure solidement ses contacts avec les instan-

ces supérieures du Ministère de l'Education.

Il est évident qu'une direction régionale, si déterminée soit-elle, ne saurait se retrouver seule pour endiguer les éventuelles tendances centralisatrices. La force de l'ensemble des directions régionales est fonction du maillon le plus faible. La concertation entre les directions régionales devient donc fondamentale, ne serait-ce que pour assurer une meilleure efficacité du système. Telle est notre troisième recommandation.

III - Que dans un souci d'améliorer le système, l'ensemble des directions régionales voient l'avantage qu'il y ait, entre elles, une meilleure concertation. Cette concertation pourrait porter sur les champs majeurs d'intervention, communs à l'ensemble, sans porter préjudice aux particularités régionales.

Les entrevues réalisées ont permis de constater que, même s'il est fort possible que toutes les directions régionales n'aspirent pas au même niveau de déconcentration, l'impact de leur intervention serait meilleur si certaines démarches étaient entreprises, auprès du Ministère, avec un minimum de concertation.

Cette avenue aurait pour intérêt de mieux faire contre-poids à la volonté interventionniste de l'organisme central tout en n'y paraissant pas faire obstacle. Cela diminuerait sensiblement les risques de concurrence entre les directions régionales et améliorerait leur efficacité à l'intérieur du Ministère. À notre avis, cette attitude minimiserait le danger que fait courir à la déconcentration l'éventail actuel des attitudes au sein des directions régionales. Ceci nous conduit à une autre recommandation.

IV - Compte-tenu du caractère politico-administratif des interventions du Ministère de l'Education, et par conséquent, des directions régionales, les actions concertées devraient porter non pas sur des sujets affectant le court terme (ex. les problèmes de

dérogation scolaire) mais plutôt sur certains problèmes à long terme pour lesquels l'intervention politique a davantage besoin de recul (ex. enseignement professionnel, adaptation scolaire).

Finalement, l'effort de concertation devrait viser davantage les diverses directions du Ministère que de chercher à se rallier les Commissions scolaires d'un territoire donné. Car même si ce type de consensus pourrait avoir un impact au niveau du Ministre, il n'est pas certain que l'impact sera perçu comme positif par les intervenants du Ministère. En effet, c'est à l'intérieur même du Ministère que les directions régionales doivent se trouver des alliés. Car, à l'extérieur du Ministère, les alliances risquent d'être circonstancielles, compte-tenu du style de gestion actuel de l'appareil politique. Les organismes centraux du MEQ n'apprécieraient pas que les directions régionales jouent sur ce même tableau, de concert avec les Commissions Scolaires. Ceci nous amène à notre dernière recommandation.

V - Que la direction régionale du mandataire, en concertation avec d'autres directions régionales, investisse davantage dans ses liens avec les autorités du Ministère tout en maintenant des relations adéquates avec le réseau scolaire régional.

Cette recommandation a pour objet d'indiquer clairement que l'avenir des directions régionales passe par la volonté du Ministère de les maintenir et non par le niveau de réceptivité qu'elles rencontrent de la part des Commissions scolaires. Ces dernières sont aussi des instances politiques qui vont canaliser leurs interventions et accorder leur soutien là où, à leurs yeux, sera le pouvoir.

7. CONCLUSION

CONCLUSION

L'effort de déconcentration du Ministère de l'Education à l'égard de ses directions régionales semble avoir atteint un plateau depuis quelques années. Les récentes modifications à l'organigramme du Ministère de même que les déclarations favorables aux directions régionales s'inscrivent dans une dynamique propre au continuum concentration - déconcentration et ne peuvent être interprétées de façon univoque.

Les tenants des deux pôles risquent d'y trouver confirmation de leur perception. Dans l'un et l'autre cas cependant, force nous est de constater que l'avenir des directions régionales est directement fonction de la façon avec laquelle elles s'acquitteront de leurs mandats. Pour ce faire, elles devront composer avec des directions centrales pour qui le nouveau partage des responsabilités, à l'intérieur du Ministère, est une invitation à l'interventionnisme auprès des directions régionales.

Parallèlement à cette perception, il faut signaler que l'approche politique actuelle est aussi à l'intervention ad hoc, par-delà les officiers du Ministère. Dans ce contexte, les directions régionales ont un poids relativement modeste dans la balance ministérielle. Il n'y a pas, cependant, de volonté formelle envers la diminution de la déconcentration. En un certain sens, cette absence de volonté est peut-être plus pernicieuse car elle agit sans bruit. Cette approche trouve d'ailleurs un écho auprès de directions régionales "faibles" pour qui l'actuel niveau de déconcentration serait plus que satisfaisant.

En posant le problème, la direction régionale du mandataire affichait déjà ses couleurs et sa préoccupation par rapport à cette situation. C'est là, croyons-

nous le premier jalon indispensable d'une stratégie visant à assurer une direction régionale forte.

Nous voudrions cependant ajouter une remarque supplémentaire. Il nous apparait de plus en plus évident que la question de l'avenir de la déconcentration du Ministère de l'Education vers les directions régionales est, d'une certaine façon, secondaire comparativement à la question du leadership qui y sera exercé.

A la limite, peu importe la structure, le leadership exercé par les directeurs/directrices des unités régionales sera déterminant. Même dans le scénario "pessimiste", certaines directions régionales auront plus de marge de manoeuvre que d'autres en ont dans le scénario "réaliste". Nous demeurons convaincus également que le niveau de déconcentration sera davantage fonction de ce leadership que de tout autre élément de structure.

En soi, cela vient jeter un éclairage additionnel aux recommandations. Il faut se rappeler que, dans toute organisation, les limites de la structure sont celles des personnes qui y oeuvrent et les limites des personnes sont fonction de la structure dont elles sont tributaires. En matière de déconcentration structurelle, cette réalité prend plus d'importance.

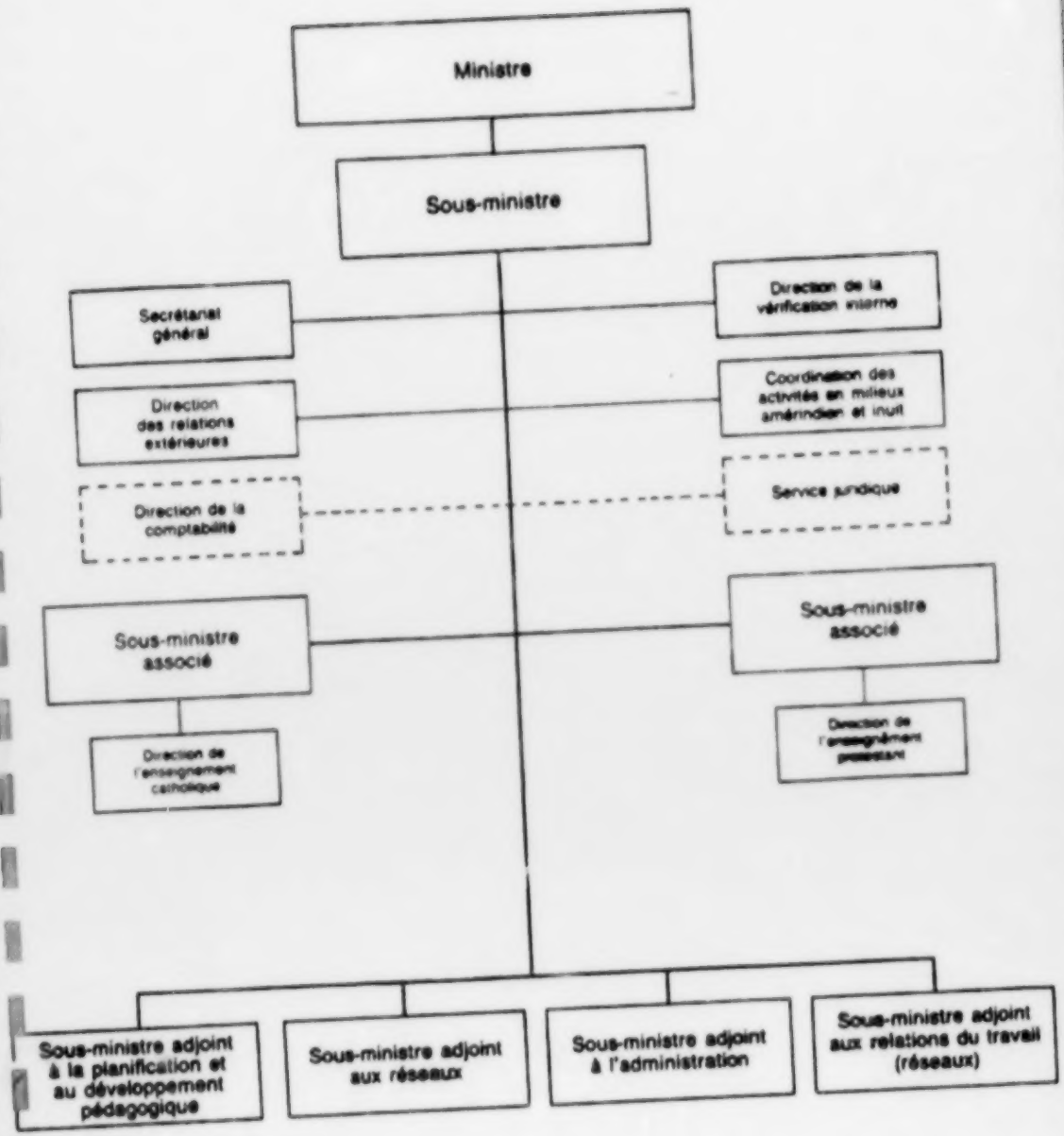
ANNEXE 11

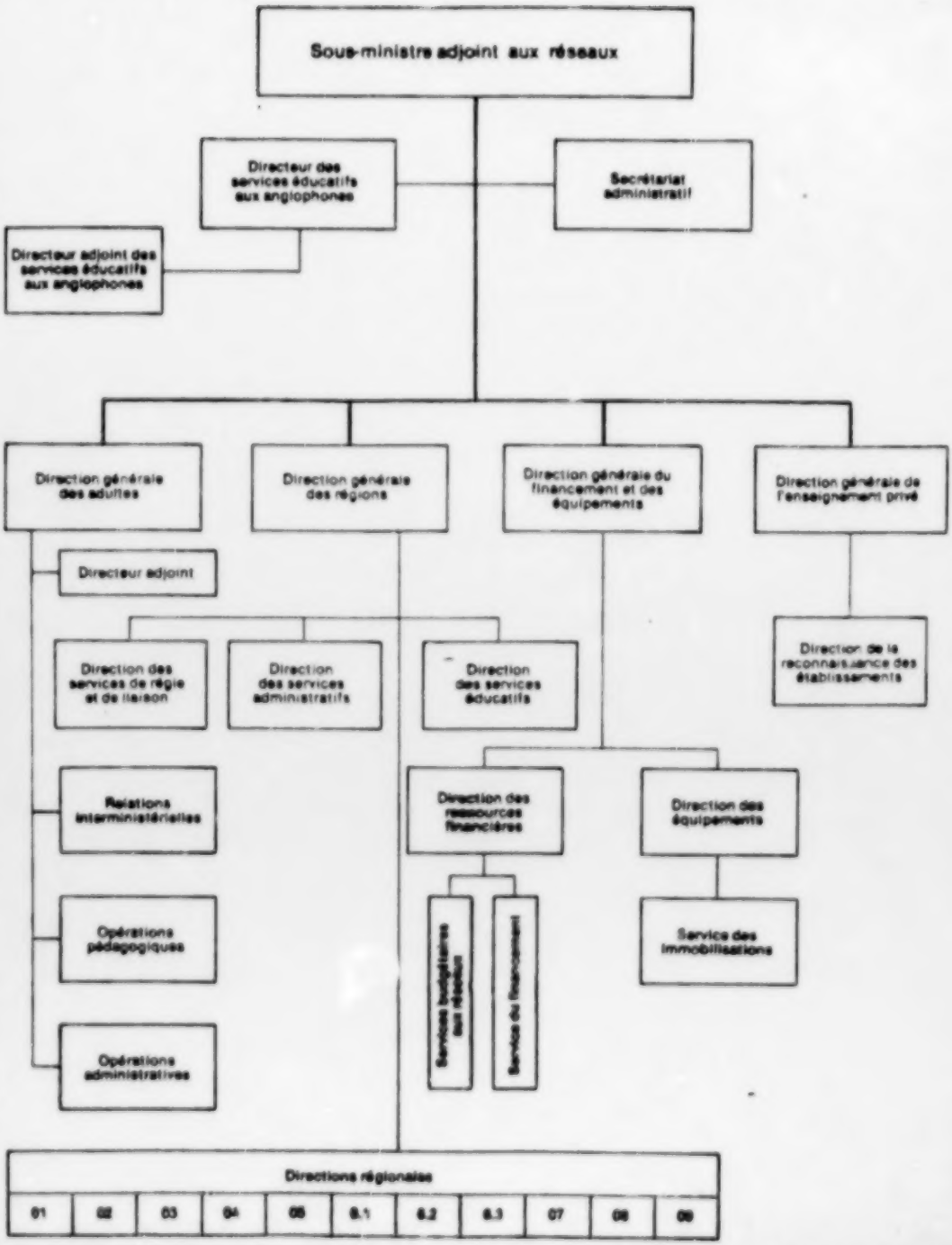
ORGANIGRAMME DU MEQ

Tiré de:

Réorganisation interne du MEQ

Avril 1995


Ministre
Sous-ministre
Secrétariat général
Direction des relations extérieures
Direction de la comptabilité
Direction de la vérification interne
Coordination des activités en milieux amérindien et inuit
Service juridique
Sous-ministre associé
Direction de l'enseignement catholique
Sous-ministre associé
Direction de l'enseignement protestant
Sous-ministre adjoint à la planification et au développement pédagogique
Sous-ministre adjoint aux réseaux
Sous-ministre adjoint à l'administration
Sous-ministre adjoint aux relations du travail (réseaux)


Sous-ministre adjoint aux réseaux
Directeur des services éducatifs aux anglophones
Secrétariat administratif
Directeur adjoint des services éducatifs aux anglophones
Direction générale des adultes
Direction générale des régions
Direction générale du financement et des équipements
Direction générale de l'enseignement privé
Directeur adjoint
Direction des services de régie et de liaison
Direction des services administratifs
Direction des services éducatifs
Direction de la reconnaissance des établissements
Relations interministérielles
Opérations pédagogiques
Opérations administratives
Direction des ressources financières
Direction des équipements
Services budgétaires aux réseaux
Service du financement
Service des immobilisations
Directions régionales
01
02
03
04
05
6.1
6.2
6.3
07
08
09

ANNEXE 2:

QUESTIONNAIRE

QUESTIONNAIRE

A. En gardant à l'esprit qu'en matière de déconcentration, seuls des pouvoirs sont délégués et non des responsabilités, quel est, selon vous, le niveau de déconcentration à l'heure actuelle, dans les directions régionales ?

1- minimum
2- modeste
3- adéquat
4- élevé
5- maximum

Motivez votre réponse.

B. En tenant compte de l'existence des directions régionales depuis leur instauration, diriez-vous que le niveau de déconcentration actuellement est:

1- très inférieur à ce qu'il a été ?
2- légèrement inférieur à ce qu'il a été ?
3- identique à ce qu'il a été ?
4- légèrement supérieur à ce qu'il a été ?
5- Très supérieur à ce qu'il a été ?

Motivez votre réponse.

C. Selon vous, quel impact les modifications apportées à l'organisation du MEQ, de 1984 jusqu'à maintenant, ont-elles eu sur le degré de déconcentration vers les directions régionales ?

1- nul
2- minime
3- modéré
4- majeur
5- extrême

Motivez votre réponse

D. A la lumière des informations que vous possédez, diriez-vous que le niveau de déconcentration du MEQ vers les directions régionales devrait-être:

1- diminué ?
2- maintenu ?
3- augmenté ?

Motivez votre réponse.

E. Compte-tenu de la réponse que vous avez fournie à la question précédente, à combien estimeriez-vous les chances que votre opinion se réalise ?

1- moins de 30%
2- près de 50%
3- plus de 60%
4- près de 90%

Motivez votre réponse.

F. Selon vous, le degré de déconcentration vers les directions régionales sera-t-il fonction principalement:

1- d'une volonté ministérielle ?
2- d'une décision sous-ministérielle ?
3- d'un consensus des commissions scolaires à cet effet ?
4- de la façon dont les directions régionales s'acquitteront de leur mandat ?
5- d'aucun de ses facteurs ?

Motivez votre réponse.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie

ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC (1984). Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public. chap. 39.

BELLAVANCE, Michel (1985). Les politiques gouvernementales. Montréal : Agence d'Arc inc., 258p.

BORGEAT, Louis et al. (1982). L'administration québécoise. Québec: Presses Université du Québec, 268p.

DEBBASH, Charles (1968). Encyclopedie Universalis, vol.5, pp.355-358. Paris.

DUFAULT, Paul (1979). La décentralisation. Administration hospitalière et sociale, mars-avril, pp.18-27.

GELINAS, André (1975). Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise. Québec: Presses Université du Québec, 346p.

GODET, Michel (1985). Prospective et planification stratégique. Paris: Economica, 335p.

JULIEN, P.A. (1986). Prospective et incertitude. La quatrième force. Le devenir des PME en France et au Québec. Montréal: Boréal.

JULIEN, P.A. et al. (1975). La méthode des scénarios. Actualité économique. no.2, pp.254-281.

LAJOIE, Andre (1968). Déconcentration et décentralisation au Québec: les structures administratives régionales. Montréal: Presses Université de Montréal, 332p.

LEMIEUX, V. (1986). Déconcentration et décentralisation: une question de terminologie ? Administration Publique du Canada. vol.29, no.2, pp.312-317

MAHEU NOISEUX ET C[illegible]
le structure organi[illegible]
les du Ministère de l'Educa[illegible]

McGINN, N. et al. (1986). Educational Decentralization: Weak State or Strong State ? Comparative Education Review. vol.30, no.4, pp.471-490.

PAQUIN, M. (198-). La répartition du pouvoir de décision dans l'administation publique: l'apport de la théorie de l'organisation. Administration Publique du Canada. vol.3, no.4, pp.558-578.

PARENTEAU, Roland (1978). Pourquoi les resultats sont si difficiles à realiser dans le secteur public ? Gestion. nov., pp1-17.

QUEBEC (Province). Ministère de l'Education (1984). Le bilan de santé du MEQ pour ses vingt ans. 43p.

QUEBEC (Province). Ministère de l'Education (1985a). Réorganisation interne du Minstère de l'Education. 17p.

QUEBEC (Province). Ministère de l'Education (1985b). Réorganisation interne du Ministère de l'Education. 5p.

QUEBEC (Province). Ministère de l'Education (1985c). Description des mandats des secteurs et unités du MEQ. 65p.

QUEBEC (Province). Ministère de l'Education (1986). Modifications à l'organisation du secteur des réseaux. 7p.

QUEBEC (Province). Ministère de l Education (1987). Notes pour l allocution de monsieur Thomas J. Boudreau, sous-ministre de l Education, lors de la réunion des cadres du Ministère de l Education à Québec. 10p.

TULLOCK, Gordon (1978). Le marché politique:analyse économique des processus politiques. Paris: Economica.

X003552889
X0035288 9

DATE DUE

MAR 07 1991

CARR McLEAN, TORONTO FORM #38-297

FIN